



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 24 marca 2016 r.

Adam Bodnar

V.7203.38.2015.LK

Pan
prof. dr hab. Jan Szyszko
Minister Środowiska

ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

Coraz częstszym przedmiotem kierowanych do mnie przez obywateli skarg jest **problem zanieczyszczenia powietrza pyłami zawieszonymi**, zidentyfikowanymi przez Światową Organizację Zdrowia jako istotny czynnik kancerogeny¹. Problem ten, znany najlepiej na przykładach Krakowa (i szerzej – zachodniej i południowej części województwa małopolskiego) oraz konurbacji górnośląskiej, ale dotyczy (w różnym natężeniu) większości obszaru naszego kraju. Wskazują na to wyraźnie publikowane przez Wojewódzkich Inspektorów Ochrony Środowiska dane wynikające z prowadzonego przez te organy monitoringu. Dla przykładu, komunikaty Wielkopolskiego WIOŚ² publikowane tylko w bieżącym roku wskazują na wielokrotne przekroczenia dopuszczalnych poziomów pyłu zawieszonego PM10 i, co istotne, dotyczą zarówno dużych ośrodków miejskich takich jak Poznań, Kalisz, Konin, czy Piła, jak i mniejszych, ale położonych w sąsiedztwie potencjalnego źródła zanieczyszczeń (Borówiec, przez który przebiega droga ekspresowa S 11). Podobnie Dolnośląski WIOŚ³ kilkakrotnie w tym roku ostrzegał przed przekroczeniami zawartości pyłu zawieszonego PM10 w powietrzu tak w dużych miastach (Wrocław, Legnica), jak w mniejszych ośrodkach (Dzierżonów, Nowa Ruda, Głogów i inne).

Omawiany problem jest także coraz szerzej obecny w świadomości społeczeństwa i budzi coraz większe zaniepokojenie. W trakcie organizowanych przeze mnie spotkań regionalnych, jakość powietrza jest coraz częstszym tematem poruszonym przez ich

¹ por. dane zawarte w publikacji Międzynarodowej Agencji Badania Raka „Zanieczyszczenie powietrza i rak”, 2013, <http://www.iarc.fr/en/publications/books/sp161/AirPollutionandCancer161.pdf>

² <http://powietrze.poznan.wios.gov.pl/komunikaty>

³ <http://air.wroclaw.pios.gov.pl/komunikaty>

uczestników. Ostatnio, 12 marca, na swoje problemy w tym zakresie wskazywali mieszkańcy Przemyśla, a zatem ośrodka, który trudno „tradycyjnie” powiązać z zanieczyszczeniem środowiska.

Problem z zapewnieniem w Polsce odpowiedniej jakości powietrza został również zauważony przez Komisję Europejską, która w końcu ubiegłego roku zdecydowała się pozwać Polskę przed Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej z powodu przekroczenia limitu cząstek stałych w powietrzu, co grozi naszemu państwu poważnymi konsekwencjami finansowymi. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (Dz.U.UE L z 2008 r., Nr 152, s. 1, z późn. zm.) nakłada bowiem na Państwa Członkowskie obowiązek doprowadzenia do stanu, w którym przewidziane w niej normy jakości powietrza będą zachowane, podczas gdy na niektórych obszarach naszego kraju są one wielokrotnie przekraczane.

Obowiązek podejmowania przez władze państwowe działań na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości środowiska wynika także z aktów prawnych ustanowionych w systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych. Wypada w szczególności wymienić, Deklarację Sztokholmską⁴, która stanowiła wstęp do powołania Programu Środowiskowego Organizacji Narodów Zjednoczonych, a także Ramową konwencję Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu wraz z protokołami dodatkowymi (w szczególności Protokołem z Kioto). Obowiązki władz publicznych w zakresie zapewnienia mieszkańcom bezpieczeństwa ekologicznego wynikają przy tym zarówno z Konstytucji RP, jak i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Owo bezpieczeństwo rozumiane być powinno jako uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka⁵.

W kwestii obowiązków państwa w zakresie zapewnienia mieszkańcom odpowiednich warunków życia wielokrotnie wypowiadał się też Europejski Trybunał Praw Człowieka, wskazując, że niedopełnienie omawianych obowiązków może stać się źródłem naruszenia art. 8 Konwencji. W wyroku w sprawie Di Sarno i inni przeciwko Włochom (nr skargi 30765/08) Trybunał wskazał za swoim wcześniejszym orzecnictwem, że zanieczyszczenie środowiska może wpływać na dobrostan jednostek w taki sposób, że wkracza w ich prawo do prywatności i życia rodzinnego. Artykuł 8 Konwencji nakłada przy tym na jej strony obowiązek pozytywnych działań zmierzających do realizacji praw jednostki, co w przypadku działalności groźnej dla nich obliguje państwa do przyjęcia regulacji odpowiednich do poziomu ryzyka. Podobnie w sprawie Tatar przeciwko Rumunii

⁴ deklaracja Konferencji Narodów Zjednoczonych z dnia 16 czerwca 1972 r. w sprawie środowiska naturalnego człowieka

⁵ por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 czerwca 2006 r., sygn. K 23/05, opubl. OTK-A 2006, nr 6, s. 62

(nr skargi 67021/01) podkreślono, że obowiązkiem państwa jest zapewnienie ochrony obywatelom poprzez wprowadzenie regulacji zapewniających odpowiedni nadzór nad działalnościami groźnymi dla środowiska i ludzkiego zdrowia. W wyroku w sprawie Dees przeciwko Węgrom (nr skargi 2345/06) Trybunał zaznaczył z kolei wyraźnie, że obowiązki te obejmują także zapewnienie jednostkom należytej ochrony przed naruszeniami ich praw ze strony osób trzecich.

Trzeba także zwrócić uwagę, że prawo do życia w czystym środowisku stanowi immanentny element prawa do życia, znajdującego się pod ochroną Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. W tym kontekście, art. 6 tego aktu winien być rozumiany także jako obowiązek podejmowania przez władze działań zmierzających do ochrony środowiska przed zagrażającym życiu zanieczyszczeniem⁶. Wagę działań władz w zakresie ochrony środowiska, w tym ochrony jakości powietrza podkreśla przy tym fakt dopuszczalności ograniczenia wolności i praw jednostki z uwagi na konieczność realizacji działań w zakresie ochrony środowiska. Wskazuje na to wyraźnie Konstytucja RP w art. 31 ust. 3 i wynika to także z aktów prawa międzynarodowego, w szczególności art. 29 Powszechnej deklaracji praw człowieka oraz art. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych.

W kontekście powyższego pragnę podkreślić, że **w pełni aprobuję wszelkie działania władz państwowych ukierunkowane na przeciwdziałanie zanieczyszczeniu powietrza, które w sposób oczywisty stanowi zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego, a także środowiska naturalnego, wartości znajdujących się pod ochroną Konstytucji RP.** Krokiem we właściwym kierunku było niewątpliwie przyjęcie w końcu ubiegłej kadencji Sejmu RP i podpisanej przez Prezydenta RP 6 października ubiegłego roku tzw. ustawy antysmogowej⁷, umożliwiającej wprowadzanie przez sejmiki wojewódzkie ograniczeń w spalaniu paliw. Efekt wynikających z nowych regulacji zmian będzie jednakże odłożony w czasie. Wprowadzanie ograniczeń – zwłaszcza w odniesieniu do gospodarstw domowych – wiązać się również może z powstawaniem napięć społecznych powodowanych finansowymi skutkami tych ograniczeń (konieczność zmiany systemu ogrzewania, zwiększone koszty ogrzewania). Otwartym zagadnieniem pozostaje ewentualne kontynuowanie działań legislacyjnych (np. rozszerzenie istniejących obecnie mechanizmów o – zawarte w pierwotnym projekcie ustawy antysmogowej – regulacje umożliwiające wprowadzanie z uwagi na konieczność ochrony środowiska ograniczeń w ruchu pojazdów).

W mojej ocenie, rola centralnych organów państwa nie powinna ograniczyć się jednak wyłącznie do wprowadzenia rozwiązań prawnych, umożliwiających samorządom ograniczanie źródeł zanieczyszczeń, ale powinna rozciągać się również na

⁶ por. projekt Komentarza Ogólnego nr 36 do art. 6 MPPOP, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/GC36-Article6Righttolife.aspx>

⁷ ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. poz. 1593)

wspieranie samorządów w realizacji zadań zmierzających do zapewnienia mieszkańcom powietrza o odpowiedniej jakości. Pamiętając, że wsparcie, o którym mowa powinno być ukierunkowane przede wszystkim na skuteczną ochronę życia, zdrowia oraz środowiska naturalnego, rozważyć przy tym należy wprowadzanie centralnych mechanizmów osłonowych dla mieszkańców, którzy mogą zostać dotknięci ekonomicznie ograniczeniami w spalaniu określonych paliw, przede wszystkim węgla.

Wobec powyższego, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r., poz. 1648 z późn. zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska oraz planowanych działań w sprawie przeciwdziałania zanieczyszczeniu powietrza pyłami zawieszonymi.

Podpis na oryginale